

University of Groningen

De verhouding Awb-Wabo beoordeeld

Graaf, Kars Jan de

Published in:
Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2010

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Graaf, K. J. D. (2010). De verhouding Awb-Wabo beoordeeld. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 7(7), 181-191.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De verhouding Awb-Wabo beoordeeld

30

K.J. de Graaf¹

1 Inleiding

Welke normen behoren in de meest algemene wet in het bestuursrecht, de Awb, en welke in een bijzondere wet? Op die belangrijke en lastige vraag moet de wetgever steeds een antwoord kunnen geven. In het licht van de wens te komen tot vereenvoudiging van wetgeving, vermindering van de regeldruk en vermindering van de administratieve lasten voor burgers, wordt op vele bijzondere bestuursrechtelijke terreinen gedacht aan het integreren van bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving. Gedacht kan worden aan de recente Wet financieel toezicht, de Waterwet, het idee te komen tot een Natuurwet, de wens te komen tot een Omgevingswet,² maar vooral ook aan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Dergelijke wetgevingsprocessen leiden tot het stellen van algemene bestuursrechtelijke regels voor een bijzonder bestuursrechtelijk terrein. Vooral in die processen van integratie van wetgeving wordt de vraag waarmee dit artikel begon, op scherp gesteld. Nu de Wabo per 1 oktober 2010 in werking zal treden, kan worden beoordeeld of de wetgever zich bij het aannemen van die wet voldoende rekenschap heeft gegeven van de verhouding algemeen-bijzonder in het bestuursrecht. Een beoordeling is relevant omdat gedurende de parlementaire behandeling van de Wabo verschillende malen aan de orde was of normering in de Wabo dan wel in de Awb aangewezen was. Ook verschillende redactionele bijdragen in dit tijdschrift wijzen op de relevantie van die beoordeling.³ In dit artikel staat de vraag centraal op welke wijze met de invoering van de Wabo, die een groot deel van de vergunningverlening in het omgevingsrecht gaat reguleren,⁴ invulling is gegeven aan de verhouding tussen de Awb en de bijzondere wetgeving. Daartoe moet worden vastgesteld in welke mate bijzondere algemene regels afwijken van of juist aanslui-

ten bij de algemene regels van de Awb. Bovendien moet steeds beoordeeld worden of de afwijkingen noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn.

Hoewel zeker geen rustig bezit, veronderstel ik de Awb in deze bijdrage bekend. Over het te hanteren beoordelingskader voor de verhouding Awb-Wabo gaat par. 2. De lezers van dit blad zullen niet allen bekend zijn met de opbouw, de uitgangspunten en de implicaties van de Wabo. Ik schets die daarom in par. 3. Par. 4 doet vervolgens verslag van de verhouding tussen de bijzondere Wabo en de algemene Awb op diverse specifieke punten. Het is echter duidelijk dat het niet haalbaar is om in het bestek van deze bijdrage een volledig overzicht te geven. In par. 4.3 sluit ik af met enkele conclusies naar aanleiding van de uitgevoerde exercitie.

2 De Awb en de bijzondere wetgeving

Wil men de verhouding Awb-Wabo beoordelen, dan is daarvoor kennis vereist over de wijze waarop de verhouding algemeen-bijzonder in het bestuursrecht is bedoeld en ontworpen. De algemene uitgangspunten van die verhouding gelden als beoordelingskader.

2.1 De verhouding algemeen-bijzonder revisited

De Awb is ingevoerd om te functioneren als meest algemene wet in het bestuursrecht.⁵ Zoals bekend richt de Awb zich op het bevorderen van eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving, het systematiseren en, waar mogelijk, vereenvoudigen van de bestuursrechtelijke wetgeving. Daarnaast werd en wordt beoogd jurisprudentie te codificeren en regels te stellen die zich

1. Kars de Graaf is verbonden aan de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij dankt Leo Damen en Bert Marseille voor commentaar op een eerdere versie.

2. Zie over een Natuurwet *Kamerstukken II* 2008/09, 31.536, nr. 10, en over een Omgevingswet de toespraak van minister-president J.P. Balkenende voor Bouwend Nederland (Bouwhuisdebat) op 19 januari 2010, zie www.minaz.nl.

3. Zie recent hierover het redactioneel in dit tijdschrift van de hand van R.J.N. Schlössels, 'Er

waren eens vier doelstellingen...', *NTB* 2010, 9, p. 49 e.v. en N. Verheij, 'Bestuursrecht op drie sporen, of: Hoe belangrijk is harmonisatie?', *NTB* 2010, 20, p. 115 e.v.; zie verder ook het lezenswaardige B.J. Schueller, 'De Awb en de bijzondere delen van het bestuursrecht', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, p. 173-191, Den Haag: BJu 2010.

4. De Wabo treedt 1 oktober 2010 in werking, zie voor meer informatie ook www.omgevingsvergunning.vrom.nl.

5. Zie art. 107 Gw. Er zijn meer wetten die als

'algemeen' moeten worden beschouwd (zie art. 49 Aanwijzingen voor de regelgeving), zoals de Algemene termijnenwet, de Bekendmakingswet, de Gemeentewet (zie art. 115), de Provinciewet (zie art. 113), de Waterschapswet, de Kaderwet adviescolleges, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Wet op de bedrijfsorganisatie, de Wet op de economische delicten, de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet openbaarheid van bestuur en de Algemene wet op het binnentreden.

naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen.⁶ Hoewel deze doelstellingen overlappen en elkaar aanvullen, lijkt het laatste punt onmiddellijk relevant voor het onderwerp van deze bijdrage. Volgens de meer dan zestien jaar oude memorie van toelichting beoogt de Awb voor onderwerpen die op veel terreinen van bestuursrechtelijke wetgeving een rol spelen, een algemene regeling te treffen. Zo zouden voornamelijk onderwerpen die zich niet lenen voor regeling buiten een algemene wet, omdat zij voor het gehele bestuursrecht moeten gelden, in de Awb moeten worden opgenomen. De bijzondere wetgever hoeft dan niet meer in de daar geregelde onderwerpen te voorzien. Door de aldus gecreëerde eenheid van wetgeving wordt niet alleen de kenbaarheid van het recht vergroot, maar ook de samenhang in het bestuursrecht.⁷

Volgens Kortmann beschouwt de wetgever de Awb als 'een soort infra-constitutioneel maar superlegislatief recht' en hij kenschetst de doelstelling van de Awb als wetgevend imperialisme

Bij nader inzien blijkt de doelstelling toch niet altijd even eenvoudig. De lezer van dit tijdschrift zal in de titel van par. 2 ongetwijfeld de titel van de VAR-preadviezen uit het jaar 2000 herkennen.⁸ Zes jaar na invoering van de Awb werd gedebatteerd over de vraag welke relatie bestaat tussen de Awb en de bijzondere wetgeving. Dat die verhouding niet eenvoudig is, vloeit met name voort uit de vaststelling dat er geen formele hiërarchie tussen wetten in formele zin kan bestaan en dat een bijzondere (of een andere algemene) wet even 'hoog' is als de Awb. Volgens Kortmann beschouwt de wetgever de Awb als 'een soort infra-constitutioneel maar superlegislatief recht' (lex superior) en hij kenschetst de doelstelling van de Awb als wetgevend imperialisme. Kortmann deed dat overigens voornamelijk vanwege de lastige verhouding tussen de Awb en andere algemene wetten als de Gemeente- en de Provinciewet. Daargelaten deze prikkelende stellingen, wijzen ook eeuwenoude voorrangregels als 'lex specialis derogat legi generali' en 'lex posterior derogat legi priori' doorgaans niet in de gewenste richting.⁹ Toch blijken

de meeste auteurs van oordeel dat de wetgever met de gekozen insteek van harmonisatie een verstandige stap heeft gezet. Diezelfde wetgever kan vervolgens eigenlijk niet anders dan het systeem hanteren dat de in de Awb opgenomen regels in beginsel leidend zijn.¹⁰

In dat systeem geldt vanzelfsprekend dat, indien dat noodzakelijk is, bij bijzondere wet van de algemene regeling in de Awb kan worden afgeweken. Onder afwijken moet in elk geval worden begrepen het afwijken van het dwingende recht dat in de Awb is neergelegd. Al in de toelichting op de Awb werd voorgesteld dat afwijkingen uitdrukkelijk zouden moeten worden gemotiveerd in de toelichting bij de afwijkende regeling.¹¹ De suggestie van de Raad van State dat deze gedragslijn in de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' zou kunnen worden neergelegd,¹² heeft uiteindelijk geleid tot art. 49 Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is neergelegd dat in bijzondere wetten alleen wordt afgeweken van algemene wetten, indien dit noodzakelijk is. Bovendien dient de afwijking steeds te worden gemotiveerd. De kenbaarheid van de afwijking van dwingende Awb-bepalingen dient bovendien volgens het wetgevingsbeleid te geschieden met behulp van vaste formules als 'in afwijking van' of 'artikel X van de Awb is niet van toepassing'. Deze algemene uitgangspunten worden – met name als het gaat om de Awb – nader geconcretiseerd door aanwijzing 50. Zo moet in bestuursrechtelijke regelingen altijd aansluiting worden gezocht bij in de Awb gebruikte termen als 'bestuursorgaan', 'belanghebbende', 'besluit', 'beschikking', 'aanvraag', 'beleidsregel', 'administratieve rechter', 'bezwaar', 'beroep', 'administratief beroep', 'subsidie', 'toezichthouder', 'bestuursdwang', 'mandaat' en 'delegatie'. Zoveel als mogelijk geldt dat ook voor de woorden *goedkeuring* en *adviseur*. Tevens van belang is het in de Awb gehanteerde en in aanwijzing 51 tot uitdrukking komende onderscheid tussen *bekendmaken*, dat is gerelateerd aan het in werking treden, en *mededelen*, dat een extra moment creëert om derden van het handelen van het bestuur te verwittigen. Zo bieden de aanwijzingen houvast voor afwijkingen van de Awb en voor het aansluiten bij de terminologie in de Awb, maar eigenlijk maar weinig voor het antwoord op de vraag wanneer normering in de Awb is aangewezen. Conclusie is dat de insteek is om de Awb de meest algemene wet te laten zijn op het terrein van het bestuursrecht. Afwijkingen in bijzondere wetten dienen noodzakelijk te zijn en uitdrukkelijk gemotiveerd te worden. Regeling in de Awb ligt bovendien niet onmiddellijk voor de hand indien de gewenste normering slechts gelding heeft voor een bijzonder deel van het

6. Zie PG Awb I, p. 18 e.v. (of zie <http://www.pgawb.nl/>).

7. Zie over dat laatste B.J. Schueller, 'De Awb en de bijzondere delen van het bestuursrecht', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, p. 173-191, Den Haag: Bju 2010.

8. C.A.J.M. Kortmann, B.P. Vermeulen en P.J.J. Zoonjes, *De Awb en de bijzondere wetgeving* (VAR-reeks 124).

9. Zie W. Konijnenbelt, 'System in the madness, over structuurwetten als ruggegraat van de

wetgeving', *NTB* 1988, p. 1-5 en het daarop geïnspireerde N. Verheij, 'Over meer algemene and meer bijzondere wetten', *NTB* 2007, 54, p. 382-384.

10. S.E. Zijlstra, 'De verhouding tussen de Awb en de bijzondere wet', *NTB* 2000, [pubnr??] p. 94-98. Zie Van Wijk, W. Konijnenbelt en R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, p. 59-61, Den Haag: Elsevier 2008; L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, p. 81-83, Den Haag: Bju 2009.

11. Zie in het algemeen – maar ook specifiek ten

aanzien van de Awb – over de motiveringsplichten van de wetgever C. Waaldijk, *Motiveringsplichten van de wetgever* (diss. Maastricht), Den Haag: Koninklijke Vermande 1994.

12. *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, B, p. 15. Zie daarover ook P.J. van Buuren, 'Harmonisatie van wetgeving', in: J.M. Polak, *Eenheid van recht*, p. 11, Deventer: Kluwer 1988; J.M. Polak, 'Aanwijzingen voor of in de regelgeving?', p. 71, *Bestuurswetenschappen* 1988.

bestuursrecht. Naast de doelstellingen van de Awb zelf, zullen deze uitgangspunten als kader moeten dienen voor de beoordeling van de verhouding Awb-Wabo.

2.2 De verhouding Awb-Wabo verkend

Een eerste aangrijpingspunt voor de beoordeling van de verhouding Awb-Wabo, is of de wetgever in de toelichting op de Wabo aandacht heeft gehad voor die specifieke verhouding. In de toelichting komen vanzelfsprekend verwijzingen voor naar de Awb, maar in de algemene toelichting, waarin wel een paragraaf is opgenomen met de titel 'Relatie andere wetgeving', ontbreekt een algemene beschouwing over de verhouding tot de Awb. Meer in detail wordt wel ingegaan op de relatie met de Awb als het gaat om de beslistermijnen, de voorbereidingsprocedures en de regels voor het handhaven.¹³ Uitgangspunt is daarbij steeds – conform het door de wetgever zelfgekozen systeem van bestuursrechtelijke wetgeving – dat aansluiting wordt gezocht bij de algemene regels in de Awb. Daarnaast is veel aandacht voor de coördinatie tussen omgevingsvergunning en andere besluiten die tot stand komen met behulp van de 'algemene coördinatieprocedure' van de Awb in afd. 3.5 Awb (samenhangende besluiten). Coördinatieregelingen worden niet overbodig door de invoering van de Wabo.¹⁴ Een echt algemene beschouwing over de relatie Awb-Wabo kan echter niet worden gevonden.

Duidelijk is dus enkel dat net als de *Algemene* wet bestuursrecht, ook de *Wet algemene* bepalingen omgevingsrecht een soort van algemene wet zal zijn, namelijk één op een deelterrein van het bestuursrecht. Van belang is te constateren dat (nog¹⁵) niet kan worden gesproken van algemene regels voor het deelterrein 'omgevingsrecht' zoals de titel doet vermoeden. Het omgevingsrecht is vanzelfsprekend ruimer dan alleen de toestemmingsstelsels die in de Wabo worden geïntegreerd. De potentiële reikwijdte van hfdst. 5 Wabo over handhaving is echter wel breder dan de omgevingsvergunning, omdat dat hoofdstuk ook van toepassing is op de handhaving van andere regulering dan de omgevingsvergunning (zie art. 5.1 Wabo). De Wabo past op de keper beschouwd goed in de traditie dat op deelterreinen van het bestuursrecht algemene wetten gelden, zoals het belastingrecht de AWR kent en het milieurecht de WMB.¹⁶ Een dergelijk soort algemene wetten moet overigens vanuit menig perspectief als positief worden beoordeeld, ook als deze worden ingevoerd naast de Awb, omdat ze bijdragen aan de gewenste samenhang in de steeds complexere bestuurs-

rechtelijke regelgeving.¹⁷ Kritiek kan niet alleen zijn dat het streven naar eenheid onvoldoende recht doet aan verschillen die afwijkingen zouden rechtvaardigen, maar ook dat de vraag of een regeling thuishoort in de Awb of in de Wabo minder eenvoudig te beantwoorden is op grond van het wetgevingsbeleid over de verhouding algemeen-bijzonder, zoals hiervoor in par. 2.1 is besproken.

3 De Wabo als bijzondere wet

3.1 Aanleiding voor de Wabo

Het kabinet-Balkenende I ('Meedoen, meer werk, minder regels') streefde volgens het Hoofdpijnenakkoord naar het verminderen van regelzucht en bureaucratie en naar het versterken van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers. Het wetgevingsproject Wabo is een uitwerking van onder meer dat streven. De toelichting bij die wet vangt dan ook aan met de gedachte dat de burger centraal moet staan en de overheid zich dienstverlenend moet opstellen. Het denken over de invoering van een soort Wabo begon met de zogenaamde Herijdingsbrief van 17 oktober 2003, waarin de toenmalige bewindslieden van VROM het genoemde Hoofdpijnenakkoord nader hebben geconcretiseerd.¹⁸ In die brief staat niet alleen dat de vergunningplicht voor veel activiteiten zou kunnen worden afgeschaft door algemene regels te stellen, maar is ook voor het eerst geopperd om één vergunning op het terrein van het omgevingsrecht in te voeren. Een derde punt dat van groot belang werd geacht, is de noodzaak om de handhaving van gestelde regels te verbeteren. Het zijn onder meer deze drie ideeën die zouden moeten leiden tot modernisering van het gehele omgevingsrecht.

Modernisering van het omgevingsrecht wordt aldus ten eerste gekenmerkt door het (vaker) stellen van algemene regels voor het verrichten van bepaalde activiteiten in plaats van het eisen van een vergunning. Na de invoering van het Activiteitenbesluit per 1 januari 2008 in het milieurecht, zal de Wabo ook voor het publiekrechtelijke bouwrecht een verruiming bewerkstelligen van de mogelijkheden om zonder een vergunning een bepaalde activiteit te mogen verrichten.¹⁹ Ten tweede geldt als modernisering van het omgevingsrecht het samenvoegen van vergunningstelsels. Gewezen kan

13. Naar aanleiding van Kamervragen is een aantal bepalingen in het wetsvoorstel nog tegen het Awb-licht gehouden en gewijzigd; zie daarover ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 8, p. 46-48.

14. De behoefte aan coördinatie neemt wellicht af omdat vele toestemmingen opgaan in de omgevingsvergunning, maar er zijn nog voldoende andere bestuursbesluiten die met de omgevingsvergunning gecoördineerd zouden kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de wijziging of de uit-

werking van een bestemmingsplan. Zie ook F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer en J.A.M. van der Velden 2007 a.w., p. 10-12.

15. Uitbreiding ligt wellicht in het verschiet, zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 13.

16. Zie Konijnenbelt 1988 a.w., Verheij 2007 a.w. noemt ook de Wet financieel toezicht en expliciet het wetsvoorstel Wabo.

17. Men kan zich overigens afvragen of de Wabo niet juist bijdraagt aan de complexiteit.

18. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200, XI, nr. 7,

p. 12-15. Zie daarover J.H.G. van den Broek, 'De Kroonjuwelen van VROM', *NJB* 2005/11. De Wabo past ook binnen het project 'Vereenvoudiging vergunningen' (waarover *Kamerstukken II* 2004/05, 29 515, nr. 93) en de doelstelling om de administratieve lasten voor ondernemingen te verlagen.

19. Zie art. 2.1 lid 3 Wabo en art. 2.3 en bijlage II Bor (*Stb.* 2010, 143).

worden op nieuwe Waterwet,²⁰ maar zeker ook op de Wabo. Modernisering zou moeten zorgen voor één (dienstbaar) aanspreekpunt of loket voor de burger²¹ en stelt de burger en het project dat hij wenst te realiseren centraal, en niet het specifieke algemene belang dat in de 'oude' sectorale wetten bescherming vond en vindt. Aan het opsplitsen van de simpele vraag van de burger ('Mag ik mijn project uitvoeren?') in verschillende vragen aan verschillende overheidsinstanties moet de Wabo grotendeels een einde maken. De Wabo beoogt ten slotte een kwaliteitsimpuls te geven aan de handhaving van het omgevingsrecht en biedt daartoe een integrale regeling waarin waarborgen zijn opgenomen voor de kwaliteit van de handhaving. In beginsel is sprake van één bevoegd gezag, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de wens van de burger om niet geconfronteerd te worden met tegenstrijdige opdrachten van handhavende overheidsinstanties.

3.2 Kern van de Wabo

Met de komst van de Wabo, het daarop gebaseerde Besluit Omgevingsrecht (hierna: Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (hierna: Mor)²² gaat een groot deel van het – sectoraal opgebouwde – palet aan in het omgevingsrecht geregelde toestemmingen op de schop. Ondanks dat verschillende publiekrechtelijke toestemmingen worden samengevoegd tot één vergunning met één set van op elkaar afgestemde voorschriften,²³ is de insteek van de wetgever om de bestaande, geldende toetsingskaders inhoudelijk niet tot nauwelijks te wijzigen.²⁴ Uitgangspunt is daarom dat het toetsingskader voor de omgevingsvergunning niets meer is dan een samenstelling van de huidige toetsingskaders, zonder dat deze geïntegreerd worden. De omgevingsvergunning wordt daarom ook wel aangeduid als 'een integrale vergunning met schotten'.²⁵

De Wabo creëert voor burgers de verplichting te beschikken over een zogenaamde *omgevingsvergunning* voor projecten die bestaan uit *plaatsgebonden*, specifiek *aangewezen activiteiten* die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. In de nieuwe vergunning worden circa 25 bestaande toestemmingsstelsels op het terrein van bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu samengevoegd, waaronder niet alleen stelsels uit de Woningwet (bouwvergunning), de Wet ruimtelijke ordening (aanleg- en sloopvergunning, projectbesluit en onthefingen van het bestemmingsplan), de Wet milieubeheer (milieuvergunning en zogenaamde 8.19 Wm-melding)

en de Monumentenwet 1988 (rijksmonumentenvergunning), maar ook stelsels uit gemeentelijke (sloop-, alarm-, kap- en reclamevergunning) en provinciale (uitwegvergunning) verordeningen. Gesproken wordt van 'verplichte integratie' op grond van art. 2.1 en 2.2 lid 1 Wabo. Toestemmingsstelsels uit lagere bestuurswetgeving kunnen daarnaast ook onverplicht integreren in de omgevingsvergunning ('facultatieve integratie' op grond van art. 2.2 lid 2 Wabo). Daarnaast is in voorkomend geval een constructie bedacht om ook de vergunning respectievelijk de ontheffing op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (NB-wet) en de Flora- en faunawet (Ffw) te integreren in de nieuwe omgevingsvergunning. Die constructie staat bekend als 'incidentele verplichte integratie' en ook als 'aanhaken'. Aanhaken is aan de orde indien een in die wetten geregelde toestemming vereist is voor een plaatsgebonden activiteit waarvoor (ook) een omgevingsvergunning noodzakelijk is.

3.2.1 Bevoegd gezag en betrokkenheid andere bestuursorganen

De bevoegdheid een omgevingsvergunning te verlenen ligt in beginsel en in verreweg de meeste gevallen bij het college van B&W van de gemeente waarin het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd (art. 2.4 lid 1 Wabo).²⁶ De gewenste eenloketgedachte komt onder meer tot uitdrukking in de hoofdregel dat de – liefst en soms verplicht²⁷ digitale en mede daardoor sterk van de ICT afhankelijke – aanvraag steeds wordt ingediend bij dat bestuursorgaan. De aanvrager *kan* zijn aanvraag echter ook indienen bij een ander orgaan, mits dat orgaan het tot verlenen van de omgevingsvergunning bevoegde gezag is. Daarvan kan sprake zijn indien art. 2.4 lid 2-4 Wabo bepaalt dat ofwel het college van gedeputeerde staten of de minister bevoegd is.²⁸ Bovendien geldt ingevolge de eerste volzin van lid 5 dat het bevoegd gezag met betrekking tot een *geldende*²⁹ omgevingsvergunning ook bevoegd is te oordelen over aanvragen voor omgevingsvergunningen voor projecten op dezelfde plaats. Door een aanvraag voor een nieuw project of door de wijziging van een bestaand project, kunnen gedeputeerde staten of de minister echter bevoegd gezag worden voor alle activiteiten. Op een viertal manieren, neergelegd in art. 2.26 en 2.27 Wabo, is betrokkenheid van andere bestuursorganen geregeld. Ten eerste moet het bevoegd gezag ingevolge art. 2.26 lid 3 Wabo de in het Bor aangewezen bestuursorganen in de gelegenheid stellen advies uit te brengen over de aan-

20. De Waterwet is een voorbeeld van integratie volgens Model 4 (zie noot 25). Zie ook A.G.A. Nijmeijer, 'Wabo en Waterwet: vergelijkbaar eenheidsstreven, onvergelykbare wetgeving', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In eenheid*, p. 207-222, Den Haag: Sdu 2007.

21. Vergelijk de insteek van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG), die onder meer leidde tot wijziging van de Awb.

22. De Wabo en de Invoeringswet Wabo (*Stb.* 2008, 496 en *Stb.* 2010, 142), het Bor en het Invoeringsbesluit (*Stb.* 2010, 143 en 144) en de Mor (*Stcrt.* 2010, 5162) zijn alle reeds bekend-

gemaakt (zie voor up-to-dateversies www.omgevingsvergunning.vrom.nl).

23. Zie art. 2.22 lid 2 Wabo.

24. De toetsingskaders zijn terug te vinden in art. 2.10-2.20 Wabo.

25. De omschrijving komt uit een brief Minister van VROM van 23 september 2004 (*Kamerstukken II* 2004/05, 29383, nr. 18) waarin onderscheid wordt gemaakt tussen vier modellen voor de invoering van de eenloketgedachte: de paperclipvergunning (model 1), de samenvoegvergunning (model 2), de integrale vergunning met schotten (model 3) en de volledig integrale

vergunning (model 4). De Wabo is dus (voorlopig) te zien als een model 3.

26. Bij een gefaseerde aanvraag geldt dat evenzeer, zie art. 2.5 lid 2 Wabo.

27. Zie art. 2.8 lid 1 Wabo (in afwijking van art. 2:14 en 2:15 Awb).

28. Hfdst. 3 Bor regelt wanneer gedeputeerde staten of de minister bevoegd gezag zijn.

29. Die dus niet al is uitgewerkt, zie daarover ook: F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer en J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo* (preadvis Vereniging voor Bouwrecht), p. 32, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007.

vraag of de ontwerpvergunning. Zo is het college van B&W van de gemeente waarin het project wordt uitgevoerd, steeds aangewezen als adviseur.³⁰ Vergelijkbaar is art. 2.26 lid 1 Wabo, waarin het bevoegd gezag in geval van indirecte lozingen vanuit inrichtingen of mijnbouwwerken wordt verplicht het bestuursorgaan dat beheerder is van de waterkwaliteit, in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen. Daadwerkelijke advisering is niet verplicht. In art. 2.26 lid 4 Wabo is een tweede vorm van advies geregeld. Een als adviseur aangewezen bestuursorgaan *kan* verzocht worden om – vanwege specifieke deskundigheid – advies uit te brengen over de bij de aanvraag te betrekken gegevens en de aan de vergunning te verbinden voorschriften. Over de organisatie van en de betaling voor dit advies kunnen bevoegd gezag en adviseur afspraken maken.³¹ De aanwijzing van de waterkwaliteitsbeheerder als adviseur in art. 2.26 lid 1 Wabo heeft plaatsgevonden opdat aan deze adviseur in lid 2 bijzondere bevoegdheden konden worden toegekend. Het bepaalt namelijk dat deze adviseur *bindend* kan mededelen dat de vergunning moet worden geweigerd of dat bepaalde voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. Het bevoegd gezag is derhalve niet bevoegd om af te wijken van een dergelijk bindend ‘advies’. De laatste vorm van betrokkenheid van andere bestuursorganen bij de verlening van de omgevingsvergunning is de in art. 2.27 Wabo geregelde verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb). In bij wet of in het Bor aangewezen gevallen kan een omgevingsvergunning niet worden verleend dan nadat een dergelijke verklaring is afgegeven door een daartoe aangewezen bestuursorgaan. Wanneer de vergunning of de ontheffing op grond van respectievelijk de NB-wet en de Ffw wordt aangehaakt aan de omgevingsvergunning, is bijvoorbeeld een dergelijke verklaring vereist.³² Het afgeven van de verklaring kan plaatsvinden onder mededeling van de voorschriften die door het bevoegd gezag aan de vergunning moeten worden verbonden.³³

3.2.2 Omgevingsvergunning in delen en/of fasen

Dat de burger dienstverlenend tegemoet moet worden getreden door de overheid, heeft er toe geleid dat die ene omgevingsvergunning zowel in delen als in fasen kan worden aangevraagd. Indien een ondernemende burger conform de mogelijkheden van een bestemmingsplan een grote varkensstal wenst te bouwen op een plek waar eerst nog een boom moet worden gekapt,

bestaat zijn project uit drie activiteiten in de zin van de Wabo, te weten het vellen van een houtopstand, het bouwen van een bouwwerk en het oprichten van een inrichting. Toestemming voor dit project kan onder de Wabo worden verleend met één omgevingsvergunning. Ingevolge art. 2.7 Wabo kunnen op aanvraag deelvergunningen worden verleend voor elk van de activiteiten, tenzij een activiteit onlosmakelijk is verbonden met een ander activiteit (‘fysiek niet van elkaar te scheiden’). Zo zijn het vellen van een houtopstand en het bouwen van een varkensstal fysiek te scheiden activiteiten, waardoor voor die beide activiteiten een deelvergunning kan worden aangevraagd. Wordt echter de varkensstal gebouwd, dan is die handeling te zien als het bouwen van een bouwwerk én als het oprichten van een inrichting, waardoor deelvergunningen voor die activiteiten niet mogelijk zijn.³⁴ Het opsplitsen van de aanvraag voor die activiteiten wordt echter toch mogelijk gemaakt in art. 2.5 Wabo, waarin is geregeld dat de omgevingsvergunning in maximaal twee fasen kan worden aangevraagd.³⁵ De beoordeling in de eerste fase heeft betrekking op door de aanvrager te bepalen activiteiten, in de tweede fase op de overige activiteiten van het aangevraagde (deel)project. De in art. 2.7 Wabo neergelegde grens van ‘onlosmakelijkheid’ is dan niet noodzakelijk, omdat slechts na inwerkingtreding van de beide ‘fasebeschikkingen’ een omgevingsvergunning bestaat op grond waarvan de burger de activiteiten mag verrichten. Toegepast op het voorbeeld betekent dit dat – na verlening van de deelvergunning voor het kappen van een boom – een tweede deelvergunning kan worden verleend door fasebeschikkingen aan te vragen voor het oprichten van een inrichting en vervolgens voor het bouwen van een bouwwerk.

3.2.3 Voorbereiding en rechtsbescherming

Een omgevingsvergunning wordt op grond van overwegingen van complexiteit voorbereid door toepassing van ofwel de in par. 3.2 Wabo neergelegde *reguliere procedure* ofwel de in de daaropvolgende paragraaf geregelde *uitgebreide procedure*. De standaard reguliere procedure bestaat in belangrijke mate uit de toepassing van titel 4.1 Awb, waarbij een beslistermijn geldt van in beginsel acht weken. Aanvullend is onder meer geregeld dat zowel de aanvraag als het feit dat de omgevingsvergunning bekend is gemaakt, moet worden gepubliceerd. Wordt niet binnen de termijn beslist, dan is relevant dat de Wabo in art. 3.9 lid 3 en 4 de sinds eind december 2009 in de Awb opgenomen par. 4.1.3.3

30. Zie par. 6.1 Bor, mits het college van B&W niet al het bevoegd gezag is. Andere adviseurs in voorkomende gevallen: welstandscommissie, waterkwaliteitsbeheerder, regionale brandweer, Minister van OCW, VROM-inspectie en college van gedeputeerde staten.

31. Deze bepaling is mede op verzoek van de provincies opgenomen en is de basis voor afspraken tussen diverse bestuursorganen. Een veel gebruikt voorbeeld is dat gedeputeerde staten omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen moeten verlenen en daarvoor de (betaalde) deskundigheid van burgemeester en wethouders inhuren. Het bevoegd gezag blijft uiteraard ver-

antwoordelijk voor het verlenen van de omgevingsvergunning.

32. Zie het voorstel voor art. 46 e.v. NB-wet en art. 75b e.v. Ffw (*Kamerstukken I* 2008/09, 31953, A, hfdst. 6). Zie ook art. 6.7 Bor (juni 2009). Een vvgb is ook vereist van de gemeenteraad indien een omgevingsvergunning wordt verleend door het college van B&W teneinde de strijdigheid met het bestemmingsplan op te heffen (‘projectbesluit-Wro’).

33. In afwijking van art. 10:32 Awb is afd. 10.2.1 Awb, met uitzondering van art. 10:28, niet van toepassing op de vvgb.

34. Hoewel art. 2.21 Wabo doet vermoeden dat

op verzoek een zogenaamde ‘rompvergunning’, een omgevingsvergunning voor de activiteiten die niet geweigerd kunnen worden, kan ontstaan, gaat de wetgever er vanuit dat bij de toepassing van die bepaling de in art. 2.7 Wabo ‘neergelegde’ eis van onlosmakelijkheid ook geldt.

35. Naar aanleiding van kritiek op het voorontwerp van deze regeling is deze gewijzigd. Zie A.G.A. Nijmeijer, ‘De gefaseerde verlening van de omgevingsvergunning in het voorontwerp Wabo: een gebrekkige regeling’, *StAB* 2006/3, p. 9 e.v.

(‘Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen’, de zogenaamde *lex silencio positivo*) van toepassing verklaart. Dat betekent dat de aanvrager geacht wordt over de aangevraagde vergunning te beschikken indien het bestuur niet op tijd beslist.³⁶ De uitgebreide voorbereidingsprocedure is van toepassing indien dat in par. 3.3 Wabo is geregeld. Bijvoorbeeld als een omgevingsvergunning wordt verleend voor activiteiten waarvoor op dit moment nog een projectbesluit (Wro) of een milieuvergunning (WMB) moet worden verleend, maar ook in de gevallen waarin na invoering van de Wabo een verklaring van geen bedenkingen is vereist. Hoewel de procedure een iets uitgebreidere regeling kent, wordt toch vooral aansluiting gevonden bij afd. 3.4 Awb.³⁷ In afwijking van art. 3:15 Awb heeft een ieder de mogelijkheid zienswijzen in te dienen. Geen *lex silencio positivo* in deze situatie, maar uiteraard is wel de regeling in par. 4.1.3.2 Awb (‘Dwangsom bij niet tijdig beslissen’) van toepassing.³⁸ Daarbij is van belang dat de beslistermijn slechts eenmaal kan worden verlengd met een in de Wabo voorgeschreven termijn van maximaal zes weken.

Hoofdreel is dat in het geval van samenloop tussen activiteiten waarvoor geldt dat sommige de reguliere procedure en andere de uitgebreide procedure moeten doorlopen, de uitgebreide procedure van toepassing is. Maar hoe zit het met deelvergunningen en fasebeschikkingen? Voor een deelvergunning geldt de procedure die voor het aangevraagde deel is voorgeschreven. Wordt de vergunning echter in fasen aangevraagd, dan volgen beide fasebeschikkingen op grond van art. 2.5 lid 2 Wabo de procedure die zou moeten worden gevolgd indien het gehele project in een keer zou zijn aangevraagd.³⁹

In aanvulling op hfdst. 6 en 8 Awb geeft hfdst. 6 Wabo bijzondere regels over de inwerkingtreding van en de rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning. Voor elke omgevingsvergunning – ook voor die voor het oprichten van een inrichting⁴⁰ – geldt dat voor belanghebbenden, in voorkomend geval na bezwaar, beroep openstaat bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de ABRvS.⁴¹

3.2.4 Handhaving

De invoering van de omgevingsvergunning is een complex, maar indrukwekkend staaltje wetgeving. Dat geldt zeker ook voor de uitgebreide regeling van de bestuursrechtelijke handhaving in hfdst. 5 Wabo. Professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving,

coördinatie tussen de vele verschillende overheidsinstanties en afstemming tussen bestuurlijk en strafrechtelijk optreden staan al jaren hoog op de politieke agenda. De Wabo tracht daaraan een bijdrage te leveren. Allereerst is van belang dat hfdst. 5 een ruimer bereik heeft dan de Wabo zelf. Het kan namelijk ook van toepassing zijn op het bij of krachtens dertien andere, expliciet in art. 5.1 Wabo genoemde wetten, mits dat in die wetten is geregeld. Bij het opstellen van de regeling voor het toezicht op de naleving en het interbestuurlijk toezicht in de Wabo, is in belangrijke mate lering getrokken uit de bestaande regeling in hfdst. 18 WMB.⁴² Het tot het verlenen van de omgevingsvergunning bevoegde gezag is ook het bevoegde gezag om handhavend op te treden (zie art. 5.2 Wabo).⁴³ De Wabo kent in aanvulling op de regeling in de Awb enkele normen ten aanzien van het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang en het intrekken van een omgevingsvergunning als sanctie (par. 5.4 Wabo).

De gewenste professionalisering van de handhaving komt tot uitdrukking in het opstellen van kwaliteitscriteria voor een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van handhavingsbevoegdheden. Deze criteria verplichten tot het hebben van een handhavingsbeleid, een uitvoeringsprogramma, een capabele uitvoeringsorganisatie en het monitoren van de voortgang van de handhaving. Ook uit het milieurecht afkomstig is de zorgplicht van het provinciaal bestuur (en die van de minister in gevallen van bovenprovinciaal belang), voor de coördinatie van de doelmatige uitvoering van de handhaving. Deze zorgplicht wordt bovendien gecompleteerd met enkele (aanwijzings)bevoegdheden om op te treden in het belang van een doelmatige handhaving (zie art. 5.4-5.9 Wabo). De meest ingrijpende aanwijzing is die waarin bestuursorganen verplicht worden om een zogenaamde gemeenschappelijke regeling te treffen waarin moet worden samengewerkt teneinde doelmatige handhaving te bewerkstelligen.

Nu de Awb bekend wordt verondersteld, in par. 2 is ingegaan op het toetsingskader voor de verhouding Awb-Wabo en in par. 3 de Wabo meer in het algemeen uit de doeken is gedaan, kan in par. 4 de verhouding Awb-Wabo aan de orde komen en worden beoordeeld.

36. De werking van de omgevingsvergunning wordt – anders dan in de Awb is geregeld – opgeschort tot na afloop van de bezwaartermijn (zes weken na de bekendmaking) of, indien bezwaar is gemaakt, nadat daarop is beslist, zie art. 6.1 Wabo.

37. Dat geldt ook voor de in eerste instantie in afwijking van de afd. 3.4 Awb voorgestelde ‘voornemenprocedure’ in art. 3.15 Wabo voor ambtshalve besluiten. In de nota van wijziging (*Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 9, onderdeel DD) is expliciet aansluiting gezocht bij bestaande regels in de Awb.

38. In afwijking van art. 3:18 Awb vangt de beslistermijn eerst aan op de dag nadat de aanvraag is ontvangen door het orgaan waar de

aanvraag is ingediend (zie art. 3.12 lid 7 Wabo).

39. De beslistermijn kan dan echter wel anders zijn ingevolge art. 2.5 lid 3 Wabo.

40. Zie daarover A.G.A. Nijmeijer, ‘Twee is te veel?’, *NTB* 2003, p. 5-13.

41. Hoogstwaarschijnlijk is iemand belanghebbend indien hij dat zou zijn bij een van de bestaande toestemmingen die opgaan in een bepaalde omgevingsvergunning. Die belanghebbende kan vervolgens over alle aspecten van de bestreden omgevingsvergunning klagen, zie B.J. Schueler, B.J. van Ettehoven en J. Hoekstra, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht* (preadvies Vereniging voor Bouwrecht), p. 99 e.v.,

Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2009. Ook art. 6:13 Awb is voor de rechtsbescherming van belang.

42. Vooral relevant is de zogenaamde Wet handhavingsstructuur (*Stb.* 2005, 428) en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (*Stb.* 2005, 493).

43. Op de een-bevoegd-gezag-voor-de-handhavinggedachte bestaan wel uitzonderingen, zie daarover F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer en J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo* (preadvies Vereniging voor Bouwrecht), p. 100, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007.

4 Een beoordeling van de verhouding Awb-Wabo

4.1 Algemeen

De verhouding Awb-Wabo wordt in beginsel door de wettekst van de Wabo bepaald. In de meest recente versie van de Wabo⁴⁴ wordt de Awb 44 keer genoemd en lijkt dertien keer ‘afgeweken’ te worden van algemene regels in de Awb (‘in afwijking van’ of ‘niet van toepassing’).⁴⁵ Ook hanteert de Wabo de op grond van het wetgevingsbeleid verplicht te gebruiken Awb-terminologie. Vermeldenswaard op dat punt is dat de Wabo ook integraal aansluit bij het belanghebbende-begrip van de Awb, zodat het in de WMB gebruikte begrip ‘betrokken bestuursorganen’ niet terugkeert. De invoering van de Wabo is op deze punten gepaard gegaan met het besef dat de positie van de Awb als meest algemene wet in stand moet worden gehouden. Daarnaast lijkt het streven naar uniformiteit tevens relevant voor de doelstelling om wetgeving eenvoudig te houden voor de burger.⁴⁶

Welke motivering wordt gegeven voor de noodzakelijk geachte aanvullingen en afwijkingen ten opzichte van de Awb? Illustratief en voorspelbaar zijn de argumenten voor de in hfdst. 3 Wabo opgenomen aanvullingen op de procedurele voorschriften van titel 4.1 en afd. 3.4 Awb en de in hfdst. 6 Wabo in afwijking van de Awb geregelde verlate inwerkingtreding van specifieke varianten van de omgevingsvergunning. De wetgever wijst ter rechtvaardiging op de eigen aard van het omgevingsrecht, waarbij gedacht moet worden aan enerzijds de mogelijk onomkeerbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving indien gebruik wordt gemaakt van een omgevingsvergunning en anderzijds de gevolgen van een dergelijke vergunning voor derdebelanghebbenden.

4.2 De parlementaire geschiedenis van de Wabo

Naar aanleiding van parlementaire behandeling van de Wabo vallen een aantal zaken op als het gaat om de verhouding tot de Awb. Ik behandel een aantal markante aspecten zonder te streven naar volledigheid.

4.2.1 Sancties bij niet tijdig beslissen

Het voorontwerp voor de Wabo kende een vernieuwende regeling voor die gevallen waarin het bevoegd

gezag niet binnen de in die wet opgenomen termijn beslist. Voor het geval de uitgebreide procedure van toepassing was op de voorbereiding van de omgevingsvergunning, zou de aanvrager in de eerste paar maanden na overschrijding een percentuele korting op de leges krijgen om daarna, vanaf het moment dat geen korting meer kon worden verleend, hetzelfde bedrag in de daarop volgende maanden als een soort boete voor het bestuursorgaan uitgekeerd te krijgen. Die regeling keerde niet terug in het uiteindelijk ingediende wetsvoorstel, omdat aansluiting werd gezocht bij de voorgestelde regelingen in de Awb, namelijk de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.⁴⁷ De op zichzelf creatieve regeling van het Wabo-voorstel delft dus het onderspit vanwege de eenheid die de Awb wenst te bewerkstelligen. Uiteindelijk zal – indien de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo van toepassing is – ook in het omgevingsrecht de hoofdregel van par. 4.3.1.2 Awb gelden, waarin is geregeld dat onder voorwaarden een dwangsom wordt verbeurd indien sprake is van het niet tijdig beslissen. Gezien de uitgangspunten van de verhouding algemeen-bijzonder is het streven naar reductie van diversiteit en complexiteit begrijpelijk en zeker in overeenstemming met de doelstelling van het beleid van de wetgever. Een andere verklaring kan worden gevonden in de wens van de regering om onnodige combinatie van wetgevings-initiatieven te vermijden. Het wetgevingsproces van de Wabo was al dusdanig lastig, gezien de kritiek in de politieke arena en de juridische complexiteit van de wet zelf, dat een combinatie met een innovatieve regeling voor niet tijdig beslissend bestuur het proces onnodig zou kunnen ophouden.⁴⁸

Ook voor het geval de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, kende het door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel Wabo een sanctie voor het niet tijdig beslissen. Het betrof een regeling voor een stilzwijgende positieve omgevingsvergunning bij niet tijdig beslissen (*lex silencio positivo*; art. 3.9 lid 3-5 Wabo (oud)). De implementatie van de Dienstenrichtlijn in de Awb heeft echter de invoering van de Wabo ingehaald. Vanwege de invoering van de (facultatieve⁴⁹) algemene regeling van de positieve beschikking bij niet tijdig beslissen in par. 4.1.3.3 Awb, is de bijzondere regeling uit de Wabo geschrapt. Toch moest worden beoordeeld of afwijking of aanvulling van de algemene regeling noodzakelijk is. Het antwoord van de wetgever luidt bevestigend ten aanzien van de inwerkingtreding van de zogenaamde fictieve omgevingsvergunning.⁵⁰ Art. 4:20b lid 3 Awb, dat bepaalt dat een fictief besluit in afwijking van art. 3:40 Awb in werking treedt op de derde dag na afloop van

44. Versie van april 2010 op www.omgevingsvergunning.vrom.nl.

45. ‘In afwijking van’ komt 31 en ‘niet van toepassing’ 19 keer voor, maar daarbij is niet altijd een relatie met de Awb.

46. Waarmee ik niet gezegd wil hebben dat de Wabo eenvoudig is.

47. Toen nog het wetsvoorstel beroep bij niet tijdig beslissen (*Kamerstukken II* 2005/06, 30435) en het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen/-

Luchtenveld inzake dwangsom bij niet tijdig beslissen (*Kamerstukken II* 2004/05, 29934).

48. Er is immers schijnbaar geen gebrek aan innovatieve wetgeving, gezien de Crisis- en herstelwet.

49. Facultatief omdat dan in het bijzondere bestuursrecht van geval tot geval kan worden bezien of deze rechtsfiguur kan worden ingevoerd, zie in die zin *Kamerstukken II* 2005/06, 29525,

nr. 93, p. 28 (Kabinetstandpunt ‘Eenvoudig vergunnen’).

50. Dat ook art. 4:20f Awb niet van toepassing is op de van rechtswege verleende omgevingsvergunning voorkomt volgens de regering slechts dat een dubbele van bevoegdheden voor het bevoegd gezag zou ontstaan. Ik betwijfel – gezien de bevoegdheidsvoorwaarden – of dat juist is.

de beslistermijn, geldt niet voor de fictieve omgevingsvergunning. Art. 6.1 lid 4 Wabo regelt dat de werking van een van rechtswege verleende omgevingsvergunning wordt opgeschort totdat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken of op een ingediend bezwaar is beslist.⁵¹ Reden voor de afwijking is dat activiteiten met betrekking tot de fysieke leefomgeving onomkeerbare gevolgen kunnen hebben en de belangen van derden vaak worden geraakt door verleende vergunningen. Die redenering lijkt hout te snijden, maar ik plaats twee kanttekeningen. Men kan zich ten eerste afvragen of de gebezigde argumenten niet te sterk zijn aanzet. Zo kent de huidige Woningwet niet een vergelijkbare regeling voor de van rechtswege verleende bouwvergunning. Een andere kanttekening is dat vele vormen van besluitvorming de belangen van derden raken en dat in die gevallen een zelfde regeling gerechtvaardigd zou kunnen zijn.⁵² Is dan niet gerechtvaardigd dat de in de Wabo opgenomen afwijking in een (nog) algemenere wet wordt opgenomen? Zo moet worden nagedacht over de vraag of de min of meer principiële regel dat de procedure in afd. 3.4 Awb niet kan eindigen met een van rechtswege verleende beschikking, niet in de Awb thuishoort.⁵³ Kortom, de wetgever lijkt valide argumenten te vinden voor een afwijking in de bijzondere wet, maar maakt niet duidelijk waarom die afwijking niet in de Awb thuis zou horen.

4.2.2 Inwerkingtreding van de omgevingsvergunning

Een opmerkelijk geval van afwijken van de Awb mag hier niet onvermeld blijven. De grootste criticus van de Wabo als het gaat om – in zijn ogen – onnodige afwijkingen van de Awb, is ongetwijfeld Alders.⁵⁴ Hoewel zijn conclusie dat de Wabo zonder enige motivering op onbegrijpelijke wijze op talloze plaatsen afwijkt van de Awb door Michiels, Nijmeijer en Van der Velden terecht gerelativeerd wordt,⁵⁵ blijft overeind dat art. 6.1 lid 1 Wabo afwijkt van de algemene regel in de Awb.⁵⁶ In afwijking van art. 3:40 Awb treedt een besluit op grond van de Wabo in werking met ingang van de dag *na* bekendmaking. Het verschil (van één dag) is terug te leiden tot een te letterlijke lezing van de bepaling in de Awb. De regering is namelijk van mening dat geen sprake is van een afwijking, omdat de Awb alleen bepaalt wanneer een besluit op zijn vroegst in werking kan treden, namelijk nadat het is bekendgemaakt.⁵⁷ De genoemde auteurs nemen naar mijn oor-

deel echter terecht aan dat uit die bepaling volgt dat de hoofdregel van de Awb is dat een besluit in werking treedt na de bekendmaking. De afwijking in de Wabo is niet noodzakelijk en, gezien de lezing van de wetgever, ongemotiveerd.

Overigens is het gezien de door de wetgever aangevoerde redenering dat het in werking treden van verschillende omgevingsvergunningen tot onomkeerbare gevolgen kan leiden, niet erg opmerkelijk dat de Wabo in aanvulling op de regeling in de Awb voor specifieke situaties bepaalt dat inwerkingtreding wordt uitgesteld (art. 6.1 lid 2 en 3 Wabo) of opgeschort (art. 6.1 lid 4 Wabo). Met de invoering van de Wabo wordt de – uit een beperkt deel van het omgevingsrecht wel bekende – verlate inwerkingtreding algemener dan op dit moment het geval is (art. 6.1 lid 2 Wabo).

4.2.3 'Modernisering': zienswijzen door belanghebbenden, relativiteitsvereiste en bestuurlijke lus

De parlementaire behandeling van de Wabo kon niet verstoken blijven van de breed in de politiek gedragen gedachte dat het beroepsrecht beperkt zou moeten worden. Frappant is wat dat betreft de discussie omtrent de bevoegdheid om zienswijzen in te dienen gedurende de in de Wabo geregelde uitgebreide voorbereidingsprocedure. Afd. 3.4 Awb is daarop van toepassing en regelt dat *belanghebbenden* zienswijzen kunnen indienen tegen een ontwerpbesluit. Voor het projectbesluit (Wro) en de milieuvergunning (WMB) is echter gebruikelijk dat *een ieder* die mogelijkheid heeft. De Awb staat dat expliciet toe. Het wetsvoorstel Wabo continueerde dat gebruik, maar dat bleek de Tweede Kamer een doorn in het oog. Bij amendement werd bepaald dat de Wabo op dat punt niet van de hoofdregel in de Awb zou afwijken.⁵⁸ Het streven van de Kamer was gericht op eenheid en eenvoud, ingegeven door een drang projecten niet onnodig te frustreren. Naar aanleiding van een op aandringen van de Eerste Kamer ingewonnen voorlichting van de Raad van State over dit amendement in relatie tot onder meer het Verdrag van Aarhus,⁵⁹ is in de Invoeringswet Wabo echter geregeld dat, in het geval de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is, *een ieder* de gelegenheid moet krijgen tot het indienen van zienswijzen (zie art. 3.12 lid 5 Wabo). Een na de voorlichting door de Raad van State door velen geëerbiedigde interpretatie van het genoemde verdrag,⁶⁰ leidt der-

51. De bekendmaking waardoor de termijn van het indienen van bezwaar en dus de opschorting een aanvang neemt, wordt geregeld in art. 4:20c Awb (binnen twee weken). Indien niet bekend wordt gemaakt kan de aanvrager bezwaar of beroep instellen tegen het niet tijdig bekendmaken o.g.v. art. 8:55f Awb en is – kort gesteld – par. 4.1.3.2. Awb van toepassing.

52. Zo bepaalt art. 3.10 lid 4 Wabo expliciet dat de Lex silencio positivo niet van toepassing is als afd. 3.4 Awb wordt toegepast. Waarom is dat niet een algemene regel?

53. In elk geval *tijdelijk* principieel als het gaat om de Dienstenwet, zie art. 1 lid 2 Tijdelijk

besluit Lex silencio positivo Dienstenrichtlijn, maar zie ook art. 31 lid 4 Dienstenwet (art. 3.12 lid 8 Wabo). Zie ook art. 3.10 lid 4 Wabo.

54. E. Alders, 'De Wabo als tegenpool van de Awb – de veelbezongen integratie die eigenlijk helemaal geen integratie is', *BR* 2007/83, p. 380 e.v.

55. Michiels, Nijmeijer en Van der Velden 2007 a.w., p. 11 (noot 31).

56. Zie Alders 2007 a.w., p. 382; Michiels, Nijmeijer en Van der Velden 2007 a.w., p. 79-80; A. ten Veen, 'Milieurechtsbescherming onder de Wabo', *M en R* 2005, p. 558.

57. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 8, p. 48.

58. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 16.

59. Zie *Kamerstukken II* 30 844, nr. 45 (advies RvS W08.09.0005/II/A); zie daarover ook B.J. Schueler, B.J. van Ettehoven en J. Hoekstra, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht* (Vereniging voor Bouwrecht nr. 37), p. 31 e.v.

60. Zie anders: J.H. Jans, 'Vloeiende rechtsbescherming', in: M.N. Boeve en R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht* (Koemanbundel), p. 327-342, Groningen: Europa Law Publishing 2010.

halve gedwongen tot de eerder ook gehanteerde afwijking van de hoofdregel in de Awb.

Bij modernisering moet ook gedacht worden aan het invoeren van een relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht.⁶¹ Terwijl de Commissie Scheltema de invoering van een dergelijk vereiste in de Awb aan het overdenken was,⁶² overweegt de Tweede Kamer op eigen initiatief om het vereiste in een bijzondere wet te regelen. Deze situatie deed zich voor gedurende de parlementaire behandeling van de Wabo. Kamerlid Koopmans diende een motie in ter invoering van het relativiteitsvereiste.⁶³ Minister Cramer stelde bij de behandeling van de Invoeringswet Wabo daarover het volgende.

De motivering van de minister laat te wensen over, maar gezien de wens van eenheid in bestuursrechtelijke rechtsbescherming is het uitgangspunt begrijpelijk

‘Daarom (om extra juridische geschillen te voorkomen, *KJdeG*) is een uniforme algemene regeling van belang. Wij moeten voorkomen dat er per wet verschillen ontstaan. Men zal begrijpen dat ik daarom nogmaals pleit voor een goede regeling in de Algemene wet bestuursrecht.’⁶⁴

De motivering van de minister laat te wensen over, maar gezien de wens van eenheid in bestuursrechtelijke rechtsbescherming is het uitgangspunt begrijpelijk.⁶⁵ De door de regering gekozen insteek dat het relativiteitsvereiste in de Awb moet worden geregeld, blijkt gelukkig ook goed gecoördineerd. Minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat stelt over de invoering van datzelfde relativiteitsvereiste in andere bijzondere wetgeving het volgende.

‘Een dergelijke fundamentele wijziging van het stelsel van rechtsbescherming leent zich – anders dan

bijvoorbeeld de “bestuurlijke lus” – minder vanzelfsprekend voor verankering in specifieke wetten [...]. Dit wordt dan ook eerst besproken met de Minister van Justitie, die verantwoordelijk is voor de Algemene wet bestuursrecht.’⁶⁶

Het argument dat aan de insteek van de regering ten grondslag ligt, lijkt te zijn dat geen verschillen tussen wetten moeten bestaan ten aanzien van een dergelijke fundamentele wijziging van de rechtsbescherming.⁶⁷ Regulering zou daarom moeten plaatsvinden in de meest algemene van de bestuursrechtelijke wetten, de Awb. Eind goed, al goed, zou men kunnen stellen. Toch laat het voorbeeld zien dat het handhaven van de positie van de Awb als meest algemene wet de nodige alertheid vergt van de over verschillende ministeries verdeelde wetgevingsjuristen en bewindspersonen. Maar ook van Kamerleden.

Dat Kamerleden een rol van betekenis spelen, maakt de invoering van de bestuurlijke lus duidelijk. Als instrument voor modernisering van het bestuursprocesrecht mocht de bestuurlijke lus – waarmee de rechter gedurende de procedure het bestuursorgaan in de gelegenheid kan stellen gebreken in het bestreden besluit te herstellen – al langer op aandacht rekenen. In 2005 werd deze figuur ingevoerd in art. 20.5a WMB.⁶⁸ Omdat in feite sprake was van een soort proeftuin⁶⁹ en de ervaringen met die regeling positief waren, was opmerkelijk dat incorporatie van de regeling in de Awb op zich liet wachten.⁷⁰ De leden van de Tweede Kamer hebben zich ingezet om de bestuurlijke lus in een aantal bijzondere omgevingsrechtelijke wetten op te nemen. Zelfs toen de regering, op aandringen van de Tweede Kamer, bereid bleek de Awb te verrijken met een algemene regeling van de bestuurlijke lus en aanpassingen aan de Wro, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet en de Wabo werden voorbereid,⁷¹ werden met behulp van verschillende amendementen de Wabo, de Waterwet en de Natuurbeschermingswet 1998 aangevuld met een regeling voor een bestuurlijke lus.⁷² Zoals bekend vervielen al deze regelingen, vaak nog voordat zij in werking waren getreden, door de inwerkingtreding per 1 januari 2010 van het – op initiatief van enkele Kamerleden ingediende – wetsvoorstel Wet bestuurlijke lus Awb.⁷³

61. Zie daarover recent J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens en H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt* (VAR-reeks 144), Den Haag: BJu 2010; F.C.M.A. Michiels, ‘De toegang tot de rechter beperkt’, *NTB* 2010, 22, p. 126 e.v. Zie ook M. Schreuder-Vlasblom, ‘Relativiteit in het bestuursrecht; een discussiebijdrage’, *NTB* 2007, 8, p. 43-52; B.W.N. de Waard, ‘Bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsleer en relativiteit’, *NTB* 2007, 9, p. 52-60; R.J.N. Schlössels, B.J. van Ettekoven, B.J. Schueler en M. van Harten, ‘Bijdragen aan het relativiteitsdebat’, *NTB* 2007, 34, p. 245-256.
62. Het op 20 februari 2007 gegeven (en verdeelde!) advies van de Commissie Scheltema is te vinden op www.justitie.nl/awb. Art. 1.9 Crisis- en herstelwet kent inmiddels het relativiteitsvereiste, welk vereiste waarschijnlijk in de Awb zal worden ingevoerd door het nog in te dienen wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht.

63. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 953, nr. 15.
64. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 953, nr. 24, p. 38 (r.k.).

65. Koopmans trekt overigens zijn motie in omdat de regering – naar zijn oordeel – toezegde voor 1 september 2009 met een wetsvoorstel voor wijziging van de Awb te komen. Minister Cramer lijkt echter slechts een reactie voor 1 september 2009 te hebben toegezegd. De regering stelt dat het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht waarschijnlijk in het voorjaar van 2010 wordt ingediend.

66. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 XII, nr. 70.

67. Het voorgestelde art. 1.9 Crisis- en herstelwet moet dan maar als een voorloper van de regeling in de Awb worden gezien (*Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, A).

68. H.A. Oldenzijl, ‘De bestuurlijke lus als middel voor een efficiënte geschilbeslechting’, *NTB* 2005, [pubnr??] p. 85-94; ABRvS 8 april

2005, AB 2005, 161 (m.nt. ChB), *JB* 2005/121 (m.nt. MP).

69. Vergelijk M.V.C. Aalders en R. Uylenburg, *Het milieurecht als proeftuin. 20 jaar Centrum voor Milieurecht*, Groningen 2007.

70. Zie voor de voor- en tegenstanders B.J. van Ettekoven, *Voor elke klus een bestuurlijke lus* (Jaarrede 2008), zoals verschenen op www.verenigingvoorbestuursrecht.nl/Jaarrede_2008.doc. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 383, nr. 2H.
71. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 2 (Initiatiefwetsvoorstel bestuurlijke lus Awb) en 31 200 XI, nr. 62. Er was overigens ook al een conceptregeling voor de Awb gepubliceerd op www.minjus.nl/onderwerpen/wetgeving/awb.

72. Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 30 844, 39 (Wabo), 31 038, nr. 11 (NB-wet 1998) en 30 818, nr. 27 (Waterwet).

73. *Stb.* 2009, 570 (inwerkingtreding: *Stb.* 2009, 597).

Dat de bestuurlijke lus in de Awb geregeld zou moeten worden, wordt minder vanzelfsprekend gevonden dan het regelen van het relativiteitsvereiste in die wet. Dat blijkt uit de hiervoor geciteerde woorden van minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat. Hoewel begrijpelijk is dat de regeling uiteindelijk in de Awb is opgenomen, is het argument dat uit het grote aantal initiatieven op het terrein van het omgevingsrecht voldoende blijkt dat het onderwerp zich leent voor een algemene regeling in de Awb,⁷⁴ niet onmiddellijk overtuigend of bevredigend. Minister Hirsch Ballin van Justitie, toch niet onbekend met de uitgangspunten van de Awb, stelde naar aanleiding van vragen van Kamerlid Van der Staaij:

‘Het is inderdaad belangrijk dat wij de Algemene wet bestuursrecht als algemeen kader overeind houden. [...] Het kan geen kwaad, zoals nu is gebeurd ten aanzien van de emissiegeschillen op basis van de Wet milieubeheer en mogelijk wordt voorzien voor het omgevingsrecht, dat wij daar met de bestuurlijke lus werken voordat daar een algemene toepassing aan wordt gegeven, als het zich maar op een goede manier laat invoegen in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht. Met de heer Van der Staaij ben ik van oordeel dat dit essentieel is.’⁷⁵

Geconcludeerd moet worden dat het idee van finale geschilbeslechting in het bestuursprocesrecht blijkbaar een dusdanig momentum heeft gekregen dat het idee is ontstaan dat de bestuurlijke lus voor het gehele bestuursrecht daaraan een belangrijke bijdrage kan leveren. Indien dat geconstateerd wordt, ligt regeling in de Awb voor de hand. Dat de regeling van de bestuurlijke lus min of meer is overgeplaatst van verschillende bijzondere regelingen in het omgevingsrecht naar de Awb, doet vermoeden dat afwijking van de algemene regeling niet noodzakelijk is. Denkbaar is dat de bijzondere aard van het omgevingsrecht, waarbij vooral gedacht kan worden aan de belangen van derden die worden geraakt door het gedurende de procedure wijzigen van een vergunning(voorschrift), extra waarborgen zou kunnen rechtvaardigen.⁷⁶

4.3 Conclusie

Welk antwoord kan worden geformuleerd op de in de eerste paragraaf gestelde centrale vraag? Met de komst van de Wabo wordt een belangrijke nieuwe algemene wet ingevoerd voor een bijzonder, en beperkt, deelterrein van het bestuursrecht. Deze – ten opzichte van de Awb bijzondere – wet past echter goed in de traditie dat op bijzondere deelterreinen van het bestuursrecht tamelijk algemene wetten gelden. Veelal moeten dergelijke wetten vanuit het perspectief van eenheid en samenhang in bestuursrechtelijke wetgeving positief

worden beoordeeld. De Awb behoudt derhalve de positie als meest algemene wet. Daargelaten dat de Wabo niet direct eenvoudig te lezen of uit te voeren is, kan het idee van eenheid en samenhang alleen maar worden toegejuicht. De complexiteit van de Wabo kan geen reden zijn om te stellen dat de Awb niet slaagt in de opzet een bijdrage te leveren aan vereenvoudiging en het brengen van meer eenheid. Natuurlijk verdient het geen schoonheidsprijs dat in de loop van de lang voortslepende parlementaire behandeling van de Wabo enkele malen aanpassing heeft moeten plaatsvinden aan inmiddels in het algemene bestuursrecht ingevoerde regelingen. Het maakt wel duidelijk dat wetgevingskwaliteit, waarmee de verhouding tussen Awb en bijzondere wetgeving staat of valt, alertheid vergt van alle betrokkenen, met name als wetsvoorstellen elkaar in rap tempo opvolgen en als alleen al overzicht houden talent vergt.

In het licht van de vier doelstellingen van de Awb, behelst het beleid van de wetgever ten eerste de regel dat van die algemene wet niet onnodig wordt afgeweken in bijzondere bestuursrechtelijke wetten. Hoewel gedurende de parlementaire geschiedenis meermalen aandacht is gevraagd voor de verhouding Wabo-Awb en daarover op verschillende punten discussie plaatsvond, is de insteek van alle bij het wetgevingsproces betrokken partijen steeds geweest afwijkingen van de Awb tot een minimum te beperken. Zij dienen noodzakelijk te zijn en gemotiveerd te worden. Aan dat uitgangspunt is in vrijwel alle gevallen voldaan. Als uitzondering is genoemd de opmerkelijke regeling van de inwerkingtreding van een omgevingsvergunning op de dag na de bekendmaking. Ernstige gevolgen zal die onnodige afwijking niet hebben.

Daarmee is naar mijn smaak de kous niet af. Het streven van de wetgever naar integratie van bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving leidt tot meer algemene normen binnen bijzondere deelterreinen

Een tweede uitgangspunt van de wetgever is dat alleen onderwerpen die zich niet lenen voor regeling buiten een algemene wet, omdat zij voor het gehele bestuursrecht moeten gelden, in de Awb moeten worden opgenomen. Duidelijk is dat algemeen geldende normen, en dan ook alleen die normen die algemeen voor het gehele bestuursrecht gelden, in de Awb moeten worden opgenomen. Ook dat op de keper beschouwd zeer beperkte uitgangspunt is naar het oordeel van de wetgever

74. Zie *Kamerstukken I* 2007/08, 30 844, D, p. 30-31.

75. Zie *Handelingen II* 2007/08, nr. 24, p. 1812 (l.k.).

76. Zie ook B.J. Schueler, ‘Het voorstel voor een

Wet bestuurlijke lus Awb en de positie van belanghebbenden in het omgevingsrecht’, *M en R* 2008/1, p. 618-626 (par. 4).

gevolgd bij de totstandkoming van de Wabo. Kortom, de wetgever heeft zich naar vermogen laten leiden door het beleid.

Daarmee is naar mijn smaak de kous niet af. Het streven van de wetgever naar integratie van bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving leidt tot meer algemene normen binnen bijzondere deelterreinen. Zo ook in het geval van de Wabo. Bijzondere wetten naderen de Awb als het gaat om de algemene gelding van de normen die zij stellen. Het integreren van bijzondere wetgeving zet daarom de verhouding algemeen-bijzonder op scherp. Lang niet altijd is dan duidelijk waarom een min of meer algemene regeling in een bijzondere wet wordt opgenomen en waarom een (andere) min of meer bijzondere regeling in de algemene wet wordt neergelegd. Welke regeling is in welke wet op haar plaats? Zo kent de Awb een 'bijzondere' bepaling over het horen van belanghebbenden in het geval van financiële beschikkingen (art. 4:12 Awb) en een 'bijzondere' subsidietitel (titel 4.2 Awb). De Awb kan dus ook algemene regels geven voor een bijzonder soort besluiten. Maar de regel dat van rechtswege verleende beschikkingen niet tot stand kunnen komen in het geval afd. 3.4 Awb van toepassing is (verklaard), is niet in de Awb terug te vinden. Gezien de eventuele onomkeerbare gevolgen van bepaalde soorten besluiten waarbij meerdere belanghebbenden betrokken zijn, zoals de omgevingsvergunning, zou denkbaar zijn dat de Awb enkele van de nu in de Wabo neergelegde waarborgen zou opnemen voor besluiten met soortgelijke gevolgen. Gedacht kan worden aan de plicht tot publicatie van de aanvraag (art. 3.8 Wabo), ook als afd. 3.4 Awb niet van toepassing is en vooral als van rechtswege een positieve beschikking kan worden gegeven. In het licht van het gekozen beleid is evenwel niet verwonderlijk dat dat niet gebeurd is. De Awb zou immers enkel de normen moeten geven die voor het gehele bestuursrecht gelden. Het is de vraag of de wetgever in het verleden onverdeeld heeft vastgehouden aan dit beleid en of hij dat in de toekomst kan, en ook of hij dat zou moeten. Gezien de ontwikkelingen in het bestuursrecht sinds de invoering van de Awb en het voortschrijdende inzicht en de harmonisatie van algemene normen voor bijzondere deelterreinen, en dus voor bepaalde soorten besluiten, zou wenselijk kunnen zijn dat het in de Awb geregelde algemene bestuursrecht de verschillen tussen die soorten besluiten vaker tot uitdrukking brengt. De Awb zou uitdrukking kunnen geven aan een algemeen bestuursrecht van twee gestrengheden, waarbij vooral onderscheid wordt gemaakt tussen het tweepartijen en het meerpactijen bestuursrecht.⁷⁷ Hoe algemener de bijzondere wet, des te eerder gedacht kan worden aan regeling – eventueel met differentiatie tot gevolg – in de Awb zelf, in plaats van het neerleggen van een algemene regel in de Awb en een slechts iets minder alge-

mene regel in een bijzondere wet. Welke verhouding tussen (algemeen) bijzonder en (bijzonder) algemeen biedt het meest hanteerbare systeem? Verheij stelde het in zijn redactioneel in dit tijdschrift als volgt.

'Uit een oogpunt van overzichtelijkheid, toegankelijkheid en hanteerbaarheid – en daar ging het bij harmonisatie toch om? – is een gedifferentieerde regel binnen één wet, als onderdeel van één coherent wettelijk systeem, een stuk aantrekkelijker dan het naast elkaar bestaan van losse algemene of semi-algemene wetten.'⁷⁸

De meest aantrekkelijk gedachte is natuurlijk die aan één bestuursrechtelijke wet waarin alles wordt geregeld en waarin dan vanzelfsprekend ook differentiatie is geregeld tussen bijvoorbeeld besluiten waarbij één burger een rol speelt en besluiten waarbij twee of meer burgers een rol spelen. Elk ander systeem dat eenheid van bestuursrecht hoog in het vaandel heeft, zal afstemming kennen tussen meer en minder algemene wetten. Die afstemming moet steeds in ogenschouw worden genomen, worden overdacht en gemotiveerd. Het lijkt mij niet onzinnig om in het licht van de doelstellingen van de Awb (opnieuw) principieel na te denken over de verhouding tussen de Awb en de bijzondere wetgeving, met name over de mogelijkheden om binnen de Awb (meer) differentiatie aan te brengen. Het geldende beleid staat op dat punt een 'conservatieve' aanpak voor, waarin enkel de algemene regels die in alle gevallen gelden, een regeling krijgen in de Awb. Met de invoering van de Wabo is aan dat uitgangspunt voldaan. Nader onderzoek kan uitwijzen of dat ook de overzichtelijkheid, toegankelijkheid en hanteerbaarheid van het recht ten goede komt, of dat het altijd nog weer beter kan, bijvoorbeeld door het bestuursrecht van twee gestrengheden expliciet in de Awb tot uitdrukking te laten komen.

77. Zie daarover L.J.A. Damen, 'Helpt de Centrale Raad van Beroep Jan Splinter door de bestuursrechtelijke winter?', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-*

2003, p. 260, Den Haag: Sdu 2003; zie ook L.J.A. Damen, 'Juridische kwaliteit: de burger centraal', in: H. Herweijer e.a. (red.), *Alles in één keer goed*, p. 26, Deventer: Kluwer 2005.

78. N. Verheij, 'Bestuursrecht op drie sporen, of: Hoe belangrijk is harmonisatie?', *NTB* 2010, 20, p. 115-116.